



# UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

## Facultad de Ciencias Sociales Licenciatura en Ciencia Política

### Tesis de Grado.

#### *Titulo*

**La democracia operativa y los gobiernos populares latinoamericanos:**

**El dilema conceptual entre calidad democrática e inclusión social.**

Autor:

*Isidoro Abel Rausch.*

Director de Tesis:

*Lic. Agustín Andrés Real*

Co-directores de Tesis:

*Lic. Sebastián Rosales; Lic. Nicolás Oscar Daniele.*

Año: 2013.-

## ÍNDICE

Introducción	4
Aclaración Metodológica	5
1- Las democracias en pugna	7
1.1- La democracia operativa	7
1.2- La democracia liberal: evolución histórica	17
1.3-La minimalización de la democracia: Una respuesta desde la política.	24
1.3.1- Un diagnóstico sobre el consenso democrático liberal	25
1.3.2- La Rigidez Constitucional como ilusión de calidad democrática.	29
1.3.3- Democracia deliberativa: Lo moral sobre lo político.	33
1.4- La recuperación de la política para la democracia.	35
1.5- La necesidad de transformar la democracia neoliberal.	43
1.6- Aportes para la construcción de una democracia política.	46
2- Los Gobiernos Populares en América Latina.	51
2.1 Las luchas políticas del Siglo XXI	51
2.2 El concepto de Hegemonía en la disputa política.	55
2.3 La construcción del pueblo y las identidades populares.	61
2.4 Las visiones peyorativas del populismo como antecedente.	73
2.5 El populismo como lógica política: Revalorización del concepto.	87
2.5.1. La Lógica Política de los Gobiernos Populares.	96
2.6 El cronotopo latinoamericano: El discurso de los gobiernos populares.	106
2.7 La lucha política en el escenario mediático.	119

2.8 Gobiernos Populares: La tensión conceptual entre inclusión social y calidad democrática.	134
2.8.1 La recuperación del Estado como herramienta política de inclusión	138
2.8.2. La evolución de los indicadores sociales: Las consecuencias sociales del neoliberalismo y la recuperación de los gobiernos populares.	145
2.8.3. La tensión entre Inclusión Social y Calidad Democrática.	157
3. Conclusiones	165
Bibliografía.	178



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Introducción

En el presente trabajo proponemos una conceptualización que permita comprender el proceso político desarrollado en América Latina desde los primeros años del nuevo milenio. Entendemos que los gobiernos populares como el de Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Cristina Fernández, Ignacio Lula Da Silva, Dilma Rousseff, Evo Morales y Rafael Correa, entre otros; con diversos matices, forman parte de un mismo proceso que constituye el foco de atención de nuestro análisis.

Creemos que la teoría tradicional no logra aprehender la situación actual, y por ello es necesario un mayor esfuerzo teórico, o una innovación en la temática para dar cuenta de estos fenómenos. Para ello construimos la definición de “democracia operativa” que contempla las dimensiones que conforman la democracia formal, y nos permite identificar las que evidencian una tensión conceptual con la realidad. Posteriormente, presentamos un modelo democrático que responde al clima de intensidad y conflicto político de la época.

Analizaremos condiciones políticas que permitieron el surgimiento de los gobiernos populares, su dinámica política, sus bases culturales y simbólicas, así como las características que los posicionaron como una respuesta al neoliberalismo de la década del noventa. A su vez, analizaremos la tensión conceptual existente entre la evolución positiva de los indicadores sociales y las calificaciones negativas de calidad y desarrollo democrático. Creemos que el impacto de la inclusión social sobre el sistema político reconfiguró la democracia y el rol del Estado, generando tensiones con el complejo institucional vigente.

Sin embargo, sostenemos que las tensiones institucionales no excluyen a los gobiernos del escenario democrático. Contrariamente, la intensidad política de la época revalida su carácter democrático, dado que el sistema resuelve los conflictos políticos sin quebrarse. La democracia actual se ha constituido como el reverso de la despolitización neoliberal, configurando un sistema dinámico, intenso y participativo.

En el trabajo nos proponemos reflejar un clima de época y recoger las visiones existentes en torno a las democracias latinoamericanas y a los gobiernos en cuestión. El trabajo defiende la autonomía de la política, el carácter soberano de los Estados, y la revalorización de la democracia como un sistema que permite canalizar y resolver institucionalmente las disputas políticas.

**Palabras Clave:** Gobiernos populares, democracia operativa, calidad democrática, inclusión social, populismo.

## **Aclaración Metodológica.**

**Planteo del Problema:** De modo general: ¿Cuál es el impacto de la inclusión social generada desde los gobiernos populares sobre las características institucionales de la democracia operativa? En lo particular ¿Cómo conceptualizar la democracia latinoamericana reconociendo la inclusión social y el conflicto político como dimensiones, y respetando las garantías de la democracia operativa?

**Alcances y Limitaciones de la Propuesta:** El alcance de la investigación estará determinado por: a) los aspectos conceptuales que se desarrollen en relación a las transformaciones de la democracia operativa en Latinoamérica, b) por el análisis de los gobiernos populares y su forma de gobernar el Estado, c) por la intención de aportar una mirada integral y alternativa del fenómeno, y d) por la relación entre inclusión social y calidad democrática.

La investigación estará limitada por el periodo temporal y la región geográfica, sin que ello impida realizar comparaciones históricas y proyecciones futuras. Por otro lado, cada gobierno popular es particular por lo que no podremos establecer una definición única. Sin embargo, identificaremos los patrones comunes.

**Aportes al campo disciplinar:** En el campo de la ciencia política, la investigación intentará aportar: a) nuevos elementos para interpretar el fenómeno de los gobiernos populares, a partir del análisis de las condiciones necesaria para su surgimiento, las características de la gestión estatal, el discurso, los actores que disputan espacios de poder, los cambios institucionales, el impacto de la inclusión social sobre la democracia operativa, entre otros aspectos que surgen durante el trabajo. b) Conocimiento sobre un proceso reciente y controvertido, para lo cual nos enfocaremos en una elaboración conceptual que permita abordar el fenómeno desde las necesidades democráticas latinoamericanas. Será presentado desde un enfoque que evada esquemas conceptuales anteriores, deterministas y/o prejuiciosos. Por otra parte permitirá plantear desafíos sociales para las democracias latinoamericanas, argumentando sobre el rol del Estado, la política y las instituciones para cumplir esos desafíos.

Los resultados de la investigación serán eventualmente de utilidad para mejorar la comprensión del fenómeno, sus características e implicancias, así como también la importancia de la inclusión social en relación a la sustentabilidad democrática

**Objetivos:** Objetivo general. [1] Investigar el impacto de la inclusión social generada por los gobiernos populares sobre la institucionalidad de la democracia operativa. Objetivos específicos:

[1] Construir una conceptualización de la democracia latinoamericana reconociendo la inclusión social como dimensión complementaria a las garantías de la democracia operativa. [2] Identificar las variables contextuales e históricas que produjeron el surgimiento y la consolidación de los gobiernos populares. [3] Analizar los indicadores sociales en relación a las nociones de calidad democrática teniendo en cuenta el rol de los gobiernos populares en ese sentido. [4] Explorar las dimensiones de la democracia operativa que puedan entrar en tensión en la gestión de los gobiernos populares.

**Hipótesis:** El impacto de la inclusión social sobre el sistema político reconfigura la democracia operativa pero no excluye a los gobiernos populares del escenario democrático.

**Metodología:** El trabajo cuenta con una primera etapa cualitativa, que parte de un abordaje metodológico de carácter exploratorio basado en la búsqueda y selección de fuentes primarias y secundarias, que incluyen material bibliográfico sobre los temas centrales del trabajo: democracia, populismo, calidad democrática, inclusión social, etc. La segunda parte del trabajo se basa en el análisis cuantitativo, a partir de los datos estadísticos analizaremos los alcances de la inclusión social y la tensión con las mediciones de calidad democrática. A partir de los datos cualitativos y cuantitativos realizaremos un análisis interpretativo que permita comprender las características de los gobiernos populares, y las transformaciones institucionales que definen las democracias emergentes del proceso político.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## 1- Las democracias en pugna

En la primera sección definiremos las condiciones básicas que un sistema debe garantizar para ser considerado democrático, a este concepto lo denominamos “Democracia operativa”, porque asegura las condiciones del funcionamiento del sistema y sus actores. Posteriormente, nos abocamos a analizar la evolución conceptual de la democracia liberal, desde sus inicios hasta la incipiente noción de democracia participativa que formula Macpherson. El repaso conceptual nos permitirá reconocer las ideas-fuerzas que caracterizaron la democracia liberal para luego introducirnos de lleno en la década donde este modelo tuvo una primacía incuestionable.

La década del noventa presentó un escenario de despolitización que denominaremos “La minimalización de la democracia”. De este proceso nos interesa identificar los orígenes y las principales tendencias, así como las consecuencias que tuvo a nivel político-institucional. Para ello, analizaremos el consenso democrático liberal, las consecuencias de la rigidez constitucional, y las propuestas de la “democracia deliberativa” como síntesis de una época que desplazó a la política del centro del sistema democrático colocando en su lugar preceptos moralistas o consensualistas.

Finalmente, propondremos un modelo de democracia que satisfaga las bases operativas, y a su vez responda a las necesidades políticas de la época. La recuperación de la política será clave para diferenciar un modelo democrático despolitizado, propio de los años noventa, de una democracia que acepta las disputas políticas y las canaliza institucionalmente.

### 1.1- La democracia operativa.

La *democracia operativa* es el concepto que elegimos para denominar el conjunto de condiciones básicas que definen a un sistema político como democrático. La construcción de este concepto resulta relevante para los fines del trabajo, ya que una de las principales críticas que reciben los *gobiernos populares* se asocian a supuestas falencias democráticas. Para responder a dichas críticas es necesaria la construcción de un concepto amplio que respete las garantías democráticas básicas, que a su vez contemple disputas políticas intensas, reconozca la posibilidad de falencias propias del devenir histórico, y asegure una institucionalidad democrática permanente que sea adaptable a las necesidades ciudadanas.

En este apartado analizaremos la definición de *poliarquía* de Robert Dahl como un concepto innovador e independiente de la tradicional discusión conceptual sobre democracia. El concepto permite partir desde una base procedimental que no está sujeta a dilemas preexistentes. La *poliarquía* propone las bases de una sociedad pluralista y tolerante, que promueva la

democratización a través de la participación ciudadana y el debate público. En este sentido, podemos contrastar las dimensiones que el autor maneja con la realidad latinoamericana, a fin de plantearnos interrogantes y proponer respuestas que faciliten la conceptualización de los gobiernos actuales.

Robert Dahl afirma que en todo régimen poliárquico *la oposición* al gobierno debe organizarse abierta y legalmente en partidos políticos, del mismo modo las elecciones deben ser libres e imparciales<sup>1</sup>. Por lo tanto, el sistema debe facilitar la acción de la oposición, o al menos no entorpecerla, y garantizar la competencia dentro del proceso democrático.

Por su parte, el gobierno democrático debe caracterizarse por la aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos<sup>2</sup>. Es clave la disposición a satisfacer a todos o casi todos los ciudadanos, que deben encontrarse en igualdad de oportunidades para: *1) Formular sus preferencias; 2) Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; 3) Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, este no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias*<sup>3</sup>.

Según el concepto de *poliarquía*, cada una de las tres condiciones anteriores incluyen una serie de cláusulas acumulativas que definen lo que un régimen democrático debe respetar. La primera dimensión sobre “*Formulación de preferencias*” contiene: *1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, 5. diversidad en las fuentes de información.*

En cuanto a la dimensión de “*Manifestación de las preferencias*” supone: *1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad de la cosa pública, 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales.*

Por último, la tercera dimensión que plantea “*Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias*” incluye: *1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para el servicio público, 5. Derechos de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y 5.a. Luchar por los votos, 6. Diversidad de fuentes de*

---

<sup>1</sup> Dahl, Robert. La poliarquía. Tecnos. Madrid. 1989. Pág. 13.

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 13

<sup>3</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 14.



información, 7. Elecciones libres e imparciales, y por último que las 8. Instituciones garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Las tres dimensiones con sus respectivas cláusulas son acumulativas y conforman ocho condiciones que parecen básicas, sin embargo, existen diferentes niveles de amplitud con las que se conceden, aplican y garantizan estas oportunidades institucionales; sobre todo con la oposición política.

El dilema de la *amplitud* depende del número de personas facultadas para participar, que en términos de Dahl es la posibilidad de “tener voz en el sistema de debate público”<sup>4</sup>. Los niveles de participación en el debate público tienen su correlato en la capacidad de representación de los diversos regímenes. De este modo, cuando las elecciones son libres y el voto de los ciudadanos está garantizado, se amplifica el debate público. *A mayor número de ciudadanos con derecho a voto, más representativo será el régimen*<sup>5</sup>.

Para cumplir las condiciones de una poliarquía el debate público y la capacidad de representación son condiciones complementarias; ya que el sufragio universal no asegura por sí solo el derecho de manifestar las preferencias de los ciudadanos. Determinados regímenes pueden reconocer el derecho a voto y simultáneamente cerrar todos los canales de discusión.

Estas dos dimensiones son fundamentales en la definición del autor, afirma que con pleno sufragio y debate público se constituye una poliarquía. Es una decisión conceptual no definir la poliarquía como sinónimo de democracia, ya que no podemos reducir la tradición democrática a solo dos dimensiones por más significativas que resulten. Concluye afirmando que “las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos y francamente abiertos al debate público”<sup>6</sup>.

Las dimensiones elegidas por Dahl permiten evaluar el desempeño permanente de un régimen determinado. Puede ocurrir que un mismo caso empírico atravesase distintas etapas de apertura y cierre en la participación y el debate. A su vez, el autor advierte la dificultad que presenta toda clasificación ante la arbitrariedad de definir los límites en los casos ambiguos, es decir, entre “plena” o “casi” poliarquía<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 15.

<sup>5</sup> Los casos de Argentina y Ecuador ampliando el derecho al voto para ciudadanos de 16 años demuestran cierta voluntad de ampliar la participación. Países como Brasil y Venezuela analizan propuestas similares.

<sup>6</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 18.

<sup>7</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 19.

El esquema conceptual poliárquico podría ser utilizado para evaluar la democratización de escenarios subnacionales o instituciones de la sociedad civil. Pero la delimitación de la investigación de Dahl hace foco en los regímenes nacionales, con los Estados legalmente independientes como unidad de análisis.

Una poliarquía completa debe contener apertura en todos sus niveles, ya que puede existir competitividad a nivel nacional y escenarios hegemónicos u oligárquicos en niveles inferiores. A pesar de la relevancia subnacional, embarcarse en una clasificación tal es un riesgo, ya que dentro de un mismo país “las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen de debate y participación”<sup>8</sup>. Podemos encontrar más oportunidades en un municipio que en un sindicato, y mayores oportunidades en un sindicato que en una empresa. Por lo tanto, la descomposición de las unidades sería infinita en municipios, iglesias, empresas mercantiles, sindicatos, escuelas, etc. Para el autor, encarar semejante clasificación es utópico y poco pragmático; por esa razón limita el examen a nivel nacional<sup>9</sup>.

En sintonía con el interés de nuestro trabajo Dahl se pregunta ¿Qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades del debate público en un régimen altamente representativo como es la poliarquía<sup>10</sup>?

El estudio de Dahl hace reiteradas referencias a los regímenes hegemónicos u oligárquicos que se transforman paulatinamente en poliarquías; donde los avances son notorios en debate y participación. Estos avances son parte de un proceso de democratización que no significa presenciar una democracia integral, pero sí una democratización del régimen, un crecimiento en los niveles poliárquicos. El esquema teórico es interesante y útil para los escenarios que conocemos comúnmente como redemocratizaciones, u olas de democratización que se sucedieron históricamente y continúan acaeciendo. El concepto se torna interesante porque provee las herramientas para evaluar la transformación de los regímenes que liberalizan el debate y la participación, como también los retrocesos eventuales o permanentes en alguna poliarquía existente.

Dahl resalta un aspecto clave del sistema político: *la relación gobierno-oposición*; entre aquellos que detentan el poder decisonal del Estado y quienes se oponen. El autor realiza una proposición general en forma de axiomas, donde el nivel de conflicto existente entre las partes

---

<sup>8</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 23

<sup>9</sup> Ibid. Pág. 23.

<sup>10</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 20

determina la tolerancia y las características de la relación que configuran el régimen político y sus posibilidades.

*“Axioma 1: La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia.*

*Axioma 2: La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida que aumenta el precio de suprimirla.*

*Axioma 3: En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo”<sup>11</sup>.*

La resultante de los axiomas es que si el precio de no ejercer la tolerancia, intentar suprimir la oposición y bloquear elecciones competitivas es bajo ante la ciudadanía existen mayores posibilidades de que el gobierno no garantice la competencia leal con la oposición. Mientras que si el precio de la supresión, la intolerancia y la ausencia de competitividad es costoso ante la ciudadanía la seguridad oposición tendrá mayor seguridad de competitividad. Con una simple conclusión podemos afirmar que el escenario deseable es la seguridad mutua, donde ambas partes no se consideren amenazadas. La voluntad de supresión mutua nos colocaría frente a un escenario inestable, violento y destituyente; con riesgo para los actores políticos, la ciudadanía y las instituciones en disputa.

Debemos aclarar que los altos o bajos costos ante la ciudadanía no dependen de la simpatía de la misma con el gobierno o la oposición, sino de la cultura democrática existente. Un gobierno puede ser altamente apoyado por sus políticas públicas, lo cual no implica que mantendrá su apoyo si decide violentar las garantías constitucionales. El esclarecimiento y la maduración democrática se basan en un respeto permanente de los derechos políticos básicos de la poliarquía, más allá de la pertenencia política de los protagonistas.

En cuanto a la democratización, podemos identificar consecuencias significativas en la transformación de un orden hegemónico en uno competitivo, o en el paso de una autarquía a una poliarquía. *La primera consecuencia* es el reconocimiento y ejercicio de las libertades liberales, que favorecen el debate público y la participación, la oportunidad de oponerse al gobierno, formar organizaciones políticas, expresarse libremente opiniones políticas sin miedo a las represalias, leer y oír puntos de vista distintos, emitir voto secreto en elecciones donde los distintos candidatos luchen por obtener esos votos y los derrotados acepten pacíficamente los resultados.

---

<sup>11</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág 24.

Son cualidades básicas de toda poliarquía estable, consideradas por antigüedad y ejercicio como “per se” del sistema. Esas libertades heredadas pueden hacernos olvidar los sacrificios históricos realizados para obtenerlas, y los pueblos que en otras latitudes aún reclaman por su puesta en vigencia. Con todo, la costumbre o la “naturalidad” de poseerlas no quitan lo valioso del ejercerlas y defenderlas.

El *segundo elemento* es que la participación abierta y la competencia política generan un cambio en la composición de los dirigentes, especialmente en los cargos electivos. Con el ingreso de nuevos grupos al sufragio se abre la posibilidad de elegir candidatos afines a los intereses de los nuevos electores<sup>12</sup>. La incorporación de votantes con preferencias alternativas a las dominantes en escenarios hegemónicos u oligárquicos puede llegar a producir rupturas o alternancias en los grupos de dirigentes que ejercen el poder. En este punto Dahl no es tajante, pero afirma que existe una potencialidad de cambio en los nuevos electores; la habilidad de las elites reside en neutralizar el impacto político del nuevo electorado sobre el régimen.

La *tercera consecuencia* es que a medida que el sistema se hace más competitivo o más representativo, los políticos buscan el apoyo de los grupos que van ganando acceso en la vida política y diversifican sus preferencias en relación a la participación y el debate público. Como respuesta, la clase política se adapta a las nuevas demandas, ya sea reformulando sus programas o generando espacios para nuevos partidos que respondan a las necesidades de los ingresantes. El alcance del impacto puede llegar al sistema de partidos, alterando la composición y el ordenamiento ideológico de los competidores. Hacia el interior de los partidos la nueva realidad afecta su estructura y organización con el fin de contener al electorado cautivo. A su vez, la lucha política entre los partidos por lograr afiliados y adherentes penetra la nación en su conjunto politizando la realidad, y fomentando la participación en torno a valores determinados.

El *cuarto punto* es un efecto lógico, cuantas mayores oportunidades haya para expresar, organizar y representar las preferencias políticas; mayor será el número y variedad de preferencias e intereses con probabilidades de estar presentes en la vida política. Toda transformación hacia una poliarquía implica un crecimiento en la cantidad y diversidad de preferencias e intereses representados en el proceso político.

En el *quinto punto*, Dahl afirma que los gobiernos con umbrales de participación y debate público muy bajos generan consecuencias muy oscuras. Frente a esas situaciones es necesario incorporar a la evaluación factores que puedan desalentar la participación, como la coacción física,

---

<sup>12</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 31.

el desarrollo económico deficiente del país, las características del sistema social y económico que influyen en la forma de gobierno.

En el *sexto punto* sostiene que a diferentes tipos de regímenes se derivan distintas consecuencias sobre creencias, actitudes, cultura y hasta las personalidades que puedan desarrollarse en dicho país. El autor advierte que son proyecciones hipotéticas y no atendidas en su estudio. Con este criterio, la poliarquía podría generar a largo plazo un conjunto de valores que sustenten la pluralidad, el respeto y la cultura democrática. En otras palabras, propender a la democratización. Sin duda que la poliarquía cuenta con ventajas comparativas frente a regímenes oligárquicos y hegemónicos para lograr un clima de pluralismo social<sup>13</sup>.

De los seis puntos que propone Dahl podemos tomar elementos importantes para nuestro trabajo: (1) El estado de las libertades primarias básicas; los niveles de participación y debate con sus correspondientes consecuencias en el sistema político, están vigentes en los regímenes latinoamericanos actuales, con capacidad de construir una convivencia poliárquica. (2) La generación de valores, creencias, y cultura democrática es clave para analizar la evolución del pluralismo social en América Latina, que afrontó el desafío revertir décadas de autoritarismo expresado en diversas formas. (3) La inestabilidad democrática y la desestabilización permanente del pasado nos permiten evaluar los avances y su coincidencia con los seis puntos que según Dahl deberían cumplirse en la práctica prolongada de poliarquías. En este sentido, la convivencia construida no tiene porqué estar ajena al conflicto político; la madurez y el aprendizaje social deben respetar el pluralismo de intereses reemplazando la violencia por mecanismos institucionales que definan “ganadores y perdedores” comprometidos en el largo plazo con la estabilidad del régimen.

A su vez, desde Dahl, podemos sostener que los altos niveles de participación y debate político implican una sociedad democratizada, o al menos poliárquica. En la mayoría de las democracias latinoamericanas es notoria la recuperación de la política como esfera decisonal autónoma. En el contexto actual la región vive momentos políticos intensos que confirman la vigencia democrática, con un clima propicio para la participación política, el replanteamiento y la consolidación de las bases del sistema. Una mirada crítica señalaría, en el largo plazo, que debe prevenirse la posibilidad de un quiebre democrático, donde las partes en disputa lleven su intensidad a niveles de intolerancia, no aceptando los costos de derrota, y haciendo de la violencia política una práctica habitual.

---

<sup>13</sup> Dahl, Robert. 1989. Op. Cit. Pág. 36.

Las bases de la *democracia operativa* que definimos a partir de la *poliarquía* de Robert Dahl pueden complementarse con el trabajo de Norberto Bobbio<sup>14</sup>, el cual nos interesa para rescatar algunos elementos particulares como nociones, logros, deudas y limitaciones que la democracia alberga en su génesis. En primer lugar, aporta una definición básica de democracia por oposición a “todas las formas de gobierno autocrático, (...) caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que *procedimientos*”<sup>15</sup>.

La definición contiene una variable sobre la cantidad de sujetos que toman, o colaboran en la toma de decisiones. “Un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo”<sup>16</sup>. Si bien la expresión “un número muy elevado” es subjetiva, lo claro es que una sociedad donde votan hombres y mujeres mayores de edad es más democrática que una donde votan solo los propietarios.

Otro aspecto importante es que la conceptualización de Bobbio que nos permite referirnos a la “democracia real”; del mismo modo que podemos referirnos al “socialismo real”. Esto quiere decir que las promesas e ideales de la democracia han pasado de intenciones nobles y elevadas a una cruda realidad, por el fuerte contraste entre lo prometido y lo realizado<sup>17</sup>. El pesimismo en relación a la evolución democrática es concurrente a la incapacidad de proveer los derechos básicos reconocidos por las constituciones que cada sociedad se da a sí misma. No es novedad que el idealismo se presente como irrealizable, y siempre es esperable que la realidad enfrente y degenere las proposiciones ideales. Más allá de esto, es interesante entender que todas las democracias actuales están por fuera de lo preceptos iniciales. Por lo tanto, podemos afirmar que cada sociedad tendrá la democracia que pueda construir de acuerdo a las circunstancias y los procesos históricos.

Para Bobbio, las deudas de la democracia se basan en seis “falsas promesas” no cumplidas. En primer lugar, el alcance de la *distribución de poder es al menos ambiguo*. Por lo tanto, la *representación política queda limitada* y no alcanza a representar los intereses particulares de los individuos, por ello, la naturaleza de los mandatos se confunde y los representantes no dependen directamente de los ciudadanos una vez que fueron electos. En tercer lugar, se mantiene la *incapacidad para derrotar el poder oligárquico*, no hace falta aclarar que las elites mantienen su

---

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. 3ª Ed. México. FCE. 2001.

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. 3ª Ed. México. FCE. 2001. Pág. 24.

<sup>16</sup> Bobbio, Norberto. 2001. Op. Cit. Pág. 25.

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto. 2001. Op. Cit. Págs. 27-28.



peso, tanto en la toma de decisiones como en la presión político-gubernamental. El cuarto aspecto se refiere a la *imposibilidad democrática de ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un complejo grupo social*. Esta incapacidad se desprende de la preeminencia de las elites políticas que afectan negativamente a la democratización del sistema en su conjunto. En la misma línea argumental el quinto punto afirma que *no se eliminaron los poderes invisibles*. Por último, Bobbio resalta que la deuda en la *educación democrática* del ciudadano entorpece el traspaso efectivo del súbdito a ciudadano<sup>18</sup>.

Los seis puntos plasman un cúmulo de frustraciones importantes, y la situación sería más grave si tendríamos en cuenta las deudas en los aspectos socioeconómicos. Si bien podemos inferir que una sociedad con educación al ciudadano y sin poderes invisibles sería más equitativa y democrática; el autor no apunta directamente a dimensiones como la inclusión social. Con todo, para Bobbio las falsas promesas eran imposibles de cumplir desde un principio, era sobrecargar de demandas al sistema. A su vez, sostiene que la preeminencia del gobierno de los técnicos y el crecimiento del aparato burocrático configuran rígidas estructuras de gobierno que llegan a oponerlos con los principios democráticos ideales.

Según Bobbio, la suma de frustraciones y obstáculos son relevantes pero no alcanzan para transformar la democracia en una autarquía, los estándares mínimos de democracia no han decaído. Los diferentes niveles de solidez democrática no bastan para convertir la *democracia real* en un régimen autárquico, ni mucho menos totalitario<sup>19</sup>. Lo interesante del planteo del autor es que a pesar de definir la democracia como un mero mecanismo procedimental, no olvida los altos costos humanos implicados en la conquista de las libertades básicas de la democracia<sup>20</sup>.

Desde el enfoque de nuestro trabajo afirmamos que la variedad de democracias que pueden construir las sociedades es infinita, claro que dentro de los límites que determinamos anteriormente: (a) una sociedad pluralista, y (b) el respeto por los mecanismos formales e institucionales. Con esos requisitos cumplidos cada sociedad depende de sus capacidades para revertir la “cruda realidad” que plantea Bobbio; cumplimentando los derechos consensuados y reformando la institucionalidad del modo que sea necesario para lograrlo.

La construcción de la democracia de derechos es un camino de conflictos inevitables, con intereses en juego y actores en disputa; donde el valor de los mecanismos democráticos se mide de

---

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto. 2001. Op. Cit. Págs. 30-38.

<sup>19</sup> Bobbio, Norberto. 2001. Op. Cit. Pág. 41-45.

<sup>20</sup> Bobbio, Norberto. 2001. Op. Cit. Pág. 47.

acuerdo a la capacidad de generar resoluciones sin quebrar el sistema. *Podríamos decir que una democracia fortalecida es aquella que soporta altos niveles de intensidad política y arroja resultados institucionales estables; donde cada conflicto se define dentro del marco institucional, y en algunos casos puede generarse una reforma si las contradicciones del momento histórico lo demandan.*

Para los objetivos de nuestro trabajo es importante resaltar algunos aspectos. En primera instancia observamos que dentro de las consideraciones procedimentales u operativas no se contemplan aspectos sociales como la inclusión social; a partir de esa ausencia nos interesa contrastar las variables de desempeño socioeconómico con las características de la democracia operativa.

Segundo, tanto Bobbio como Dahl comparten que un sistema que respete las libertades liberales o primarias es suficiente para ser considerado democrático o al menos poliárquico. Esto significa que los obstáculos y las deudas de la democracia son tales que debemos disminuir nuestras aspiraciones idealistas a términos procesales, o de acuerdo a nuestra definición, a términos operativos. La pretensión de democracias “ideales” nos dejaría sin casos empíricos.

Tercero, una “democracia real” (con todas sus falencias incluidas) respeta el pluralismo social y habilita la construcción de democracias intensas y ambiciosas sin que sean consideradas autoritarias o totalitarias. Este argumento es concurrente a la potencialidad de cada sociedad para construir su democracia, de acuerdo a las necesidades y capacidades que posea.

Por consiguiente, el concepto de democracia operativa se define por las cláusulas procedimentales, y a su vez contempla las deudas que señala Bobbio como atenuantes de toda pretensión idealista.

La *democracia operativa* es la capacidad del sistema político de asegurar las condiciones de competencia, acceso, permanencia y traspaso del poder político de modo imparcial entre los aspirantes a los cargos públicos. La imparcialidad supone el respeto de la voluntad popular, evitando cualquier tergiversación de los resultados electorales; así como el respeto del mandato popular durante el período constitucional establecido. La competencia entre gobierno y oposición, el debate intenso, la ausencia de violencia política, y la diversidad de fuentes de información son parte de la “democracia operativa”.

Antes de continuar analizando la evolución histórica de la democracia, es necesario culminar el apartado sosteniendo que los *gobiernos populares* respetan las condiciones operativas



de la democracia. Esta afirmación no implica que estemos frente a democracias perfectas, existen deudas sociales, y una cultura democrática en construcción propia de un continente con democracias jóvenes.

## 1.2- La democracia liberal: Evolución histórica.

La democracia liberal suele presentarse como el mejor sistema político entre los existentes, se caracteriza como un régimen que cuenta con elecciones libres, donde el poder político está sujeto a restricciones que protegen los derechos fundamentales de ciudadanos y minorías. La constitución aglutina dichas restricciones y garantiza su cumplimiento a través de reglas y tribunales de justicia.

De acuerdo a Sánchez Cuenca<sup>21</sup>, los teóricos de la democracia liberal suponen que el ejercicio de la democracia, por si mismo, produce ciertos resultados patológicos: como la demagogia de los políticos y la miopía de los votantes que pueden comprometer la supervivencia del sistema democrático<sup>22</sup>. A su vez, las elecciones no asegurarían que se tomen las mejores decisiones colectivas, porque las reglas electorales son arbitrarias y manipulables. Los defensores de la democracia liberal suelen presentarla más por los males que evita que por sus beneficios, un sistema que resuelve conflictos sin derramamiento de sangre.

A lo largo de la historia, se ha cargado sobre la democracia la responsabilidad de la igualdad económica, la verdad, el bien común, etc. El carácter inalcanzable de esos ideales generó un descontento con el funcionamiento democrático. “Muchos sintieron que la única forma de recuperar el prestigio del sistema pasaba por rebajar las expectativas. Sin embargo, la operación de adelgazamiento ha terminado con ideales ciertamente ilusorios y con otros que son la base misma de la democracia, y sin los cuales esta pierde sentido”<sup>23</sup>.

A continuación, analizaremos la evolución histórica de la *democracia liberal* como concepto para luego analizar su impacto sobre el ejercicio del gobierno democrático en la actualidad. Fundamentalmente sobre la implementación de instancias contramayoritarias, como la independencia de los bancos centrales, las organizaciones supranacionales, agencias reguladoras, y la ampliación del poder de los jueces, que intervienen abiertamente en las disputas políticas<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Sánchez-Cuenca, Ignacio. Más democracia, menos liberalismo. Katz Editores. Madrid. 2010.

<sup>22</sup> Sánchez-Cuenca, Ignacio. Más democracia, menos liberalismo. Katz Editores. Madrid. 2010. Pág. 7.

<sup>23</sup> Sánchez-Cuenca, Ignacio. 2010. Op. Cit. Pág. 8.

<sup>24</sup> *Ibíd.* Pág. 8.

El trabajo de C. B. Macpherson<sup>25</sup> será de nuestro interés para identificar las ideas-fuerza que han caracterizado a la *democracia liberal* en los diferentes momentos históricos. El autor describe la evolución del concepto a partir de cuatro modelos que analizaremos seguidamente: (1) La democracia como protección, (2) La democracia como desarrollo, (3) La democracia como equilibrio y, (4) La democracia como participación.

El *primer modelo*; propio del siglo XVIII; rompe con la tradición teórica del feudalismo preliberal organicista que no aceptaba la división de clases en sus postulados. La división de clases comienza a ser tomada en cuenta y el modelo se estructura a partir de ella. Incorpora también la teoría económica clásica, que supone un hombre maximizador de utilidades, que vive en una sociedad con individuos en permanente conflicto de intereses.

Podemos identificar una raíz utilitaria en el modelo, donde no existe ningún tipo de ponderación hacia la acción colectiva, y tanto el placer como la felicidad son individuales y se miden de acuerdo a la posesión de bienes materiales. De este modo, cada porción nueva de riqueza es proporcional a un nuevo escalón de felicidad; en una sociedad de hombres ambiciosos que buscan conquistar la riqueza de otros. Este contexto requiere de un sistema legal que para Jeremy Bentham debe asegurar la subsistencia de la propiedad privada, la producción en abundancia, y mantener la seguridad. Macpherson dirá que estos argumentos proponen un sistema de propiedad ilimitada y de empresa capitalista<sup>26</sup>.

Entre los puntos que Macpherson identifica en Bentham como propios de la *democracia como protección*, los más interesantes a profundizar son los de la seguridad y la igualdad. Los exponentes del primer modelo sostienen que prevalece la seguridad como sustento de cualquier iniciativa del hombre, afirman que sin seguridad el trabajo y sus frutos no serían posibles. La igualdad queda en un segundo plano porque está supeditada a la capacidad individual de incrementar los bienes materiales.

Según Macpherson, la primacía de la seguridad es falsa, debido a que se sustenta en elementos erróneos. Bentham sostiene que el derrocamiento de un sistema de propiedad anula la posibilidad de imponer uno nuevo. Además, supone que no habría beneficio en derrocar un sistema de propiedad ya que todos producen un nivel de felicidad similar; de aquí emerge la importancia de la seguridad del sistema<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Macpherson C.B. "La democracia liberal y su época", Alianza Editorial, 2009.

<sup>26</sup> Macpherson C.B. "La democracia liberal y su época", Alianza Editorial, 2009. Pág. 40-41.

<sup>27</sup> Macpherson C.B. 2009. Op. Cit. Pág. 46.